

N° 428409 Les amis de la Terre (2eme liquidation)

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 19 septembre 2022

Lecture du 17 octobre 2022

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public

Les Chiliens ont récemment rejeté un projet de constitution que beaucoup d'observateurs considéraient comme marquant des avancées importantes du point de vue du droit de l'environnement, notamment avec un article 49 qui proclamait le droit de toutes les personnes à un air sain¹. Mais pour un juriste français, il n'est pas besoin de traverser les deux tropiques pour observer une communauté de droit dans laquelle une norme supra législative impose des obligations de qualité de l'air.

Cette communauté de droit est bien évidemment de l'Union européenne.

1. Ce cadre communautaire est aujourd'hui celui de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, qui règlemente les concentrations de huit polluants de l'air, en reprenant plusieurs directives préexistantes. Pour ce qui concerne les 2 polluants qui continuent à nous intéresser aujourd'hui, les dates butoirs pour respecter les valeurs maximales de concentration dans l'air ambiant sont anciennes : le 1er janvier 2005 pour les particules fines PM10 et le 1er janvier 2010 pour le dioxyde d'azote (NO2).

Mais la proclamation d'un droit à respirer un air sain² ne suffit pas par elle-même à rendre ce droit effectif.

Votre décision Association Les Amis de la Terre France du 12 juillet 2017 n°394254 au recueil, qui fait l'objet de la présente demande d'exécution, a marqué une étape importante pour assurer une meilleure prise en compte de la pollution de l'air par les pouvoirs publics. Constatant que des dépassements persistaient dans 12 zones s'agissant du dioxyde d'azote (NO2) et dans 3 zones pour les dépassements de PM10, vous avez enjoint au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour chacune des zones permettant de ramener les

¹ Projet de Constitution chilienne « Todas las personas tienen el derecho al aire limpio durante todo el ciclo de vida, en la forma que determine la ley

² Déjà énoncé par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie

concentrations en dioxyde d'azote et en PM10 sous les valeurs limites dans le délai le plus court possible.

Constatant que cette décision de justice n'avait été que partiellement exécutée, vous avez par votre arrêt d'assemblée du 10 juillet 2020 enjoint au Gouvernement dans un délai de 6 mois de prendre les mesures utiles dans les 7 zones dépassant encore les limites pour le NO2 et dans les 2 zones de dépassement pour les PM10, avec un taux d'astreinte de 10 MEUR par semestre de retard.

Puis par votre décision du 4 août 2021, après avoir constaté que l'Etat n'avait pas entièrement exécuté les décisions des 12 juillet 2017 et 10 juillet 2020, 5 zones dépassant toujours les limites pour le NO2 et 1 zone pour les PM10, vous avez condamné l'Etat au paiement d'une astreinte de 10 MEUR, correspondant à une période de 6 mois d'inexécution de votre injonction.

2. C'est dans cet état que se présente l'affaire, où il vous faut déterminer si une exécution complète de vos décisions peut désormais être constaté ou, dans l'hypothèse où ce ne serait pas le cas, si une nouvelle liquidation de l'astreinte est nécessaire, alors que la section du rapport et des études (SRE) du Conseil d'Etat, qui a examiné l'exécution de vos décisions conformément à l'article R931-7 du CJA, vous a proposé de procéder à une deuxième liquidation à un taux inférieur.

Nous ne reviendrons pas longuement sur la démarche à effectuer pour vérifier l'avancement de l'exécution, votre décision de 2021 fixant un mode d'emploi en 2 temps qu'il convient d'appliquer à nouveau. Le 1^{er} temps est d'apprécier l'évolution des concentrations en polluants relevées par rapport à votre dernière décision. Si des dépassements demeurent, il convient d'apprécier les mesures adoptées depuis l'intervention de votre dernière décision, destinées à ramener, dans le délai le plus court possible, les taux de concentration en deçà de la valeur limite.

2.1 S'agissant du 1^{er} temps, il faut donc examiner successivement la situation des 2 polluants.

Concernant le dioxyde d'azote, comme nous vous l'avons dit, les dépassements concernaient 12 zones dans votre décision de 2017, 7 zones dans celle de 2020 et 5 zones dans celle de 2021, qui correspond aux valeurs consolidées pour l'année 2020. Le gouvernement vient de vous transmettre les données consolidées pour 2021. Parmi ces 5 zones encore en débat, celles de Grenoble et Toulouse ne présentent plus de dépassement de la valeur limite en 2021. Mais vos précédents se sont attachés à ne retenir une exécution de l'obligation de respecter la valeur limite que lorsque vous avez jugé que cette amélioration et ce franchissement de seuil sont suffisamment **consolidés**.

S'agissant de la zone de Toulouse, une des 2 stations de mesure enregistre encore une concentration moyenne annuelle de 38 µg/m³, alors que la valeur limite de concentration de

ce polluant fixée à l'article R. 221-1 du code de l'environnement est de 40 µg/m³ en moyenne annuelle civile. Il est intéressant de noter l'évolution de la mesure dans cette station sur la période récente : elle était de 44 µg/m³ en 2019, avait plongé à 35 µg/m³ lors de l'année 2020 dont chacun se souvient du caractère atypique, et remonte à 38 µg/m³ donc en 2021. Dans ces conditions, nous vous proposons de retenir que l'amélioration de la situation de Toulouse n'est pas consolidée.

S'agissant des 3 autres zones concernée par le NO₂, les zones de Paris, Lyon et Marseille, elles comportent chacune au moins un dépassement du seuil en 2021, alors que la jurisprudence³ de la CJUE considère qu'un dépassement dans une seule station suffit à méconnaître les objectifs de la directive. Sans revenir dans le détail sur les tableaux produits par le ministre, relevons pour la zone urbaine de Paris, qui est celle qui comprend le plus de stations de mesures, que 7 des 14 stations demeurent en dépassement en moyenne annuelle en 2021.

Nous citerons simplement un exemple qui nous paraît assez topique de la tendance générale, il s'agit de la station de mesure « Place de l'Opéra », située à moins de 10 minutes de marche de l'endroit où nous nous trouvons. Il y a 10 ans en 2012, la moyenne annuelle de cette station était de 78 µg/m³ soit près du double de la valeur maximale. Ce chiffre a régulièrement baissé jusqu'en 2019 pour atteindre 60 µg/m³, puis a chuté lors de l'année du confinement à 38 µg/m³. Il remonte légèrement en 2021, au-dessus de la limite, à 41 µg/m³. On voit donc que cette remontée ne traduit pas une dégradation par rapport à 2019, 41 est bien meilleur que 60, mais une difficulté à assurer une baisse plus marquée des moyennes, que l'on retrouve dans plusieurs stations des zones de Paris, Lyon et Marseille où des dépassements persistent.

Nous considérons donc que seule la zone de Grenoble peut être considérée comme respectant désormais votre injonction s'agissant du NO₂.

Concernant les PM₁₀, seule la zone de Paris était encore concernée depuis votre décision de 2021. Parmi les 4 stations qui mesurent cette concentration, trois étaient assez nettement en dessous du seuil de 40 µg/m³. C'est la station « Autoroute A1 Saint-Denis » qui « plafonnait » de quelques unités au-dessus de 40 µg/m³ jusqu'en 2019, ce qui a justifié le constat d'inexécution en 2021, alors même que les chiffres pour 2020 étaient à 34 µg/m³. Vous aviez donc considéré que le passage en dessous du seuil n'était pas suffisamment consolidé.

La difficulté aujourd'hui est que le ministre vous indique ne pas avoir de données à fournir pour la moyenne annuelle de cette station, car elle n'a pas pu fonctionner conformément au cahier des charges applicable, en ayant un taux de fonctionnement significativement inférieur au minimum requis, en raison des travaux engagé dans ses parages. Il y a donc une forme

³ CJUE 26 juin 2019, Craeynest e.a., C-723/17, points 60, 66 et 68 ; CJUE Commission c/ France 24 octobre 2019 aff. C-636/18 pt 44 et 45

d'indécision sur cette zone qui ne peut pas être totalement levée. Toutefois pour les PM10, un second seuil est à prendre en compte, celui du nombre de jours de dépassement de la valeur limite journalière qui n'a été que de 13 jours en 2021, contre 25 jours en 2020 et 67 jours en 2019⁴. Sans complètement être certain de la possibilité de calculer un nombre de jours annuels de dépassement en 2021 au vu des impossibilités méthodologiques relevées par le ministre s'agissant du calcul de la moyenne annuelle, nous pensons néanmoins qu'au bénéfice de ces évolutions et de l'incertitude qui ne peut pas être totalement levé par une analyse des chiffres, vous pourrez retenir qu'aucun dépassement n'a été constaté en 2021 pour les PM10 dans la zone de Paris.

2.2 Il est donc nécessaire de passer à la seconde étape du raisonnement consistant à examiner les mesures adoptées depuis l'intervention de la décision du 4 août 2021 destinées à ramener, dans le délai le plus court possible, les taux de concentration en dioxyde d'azote en deçà de la valeur limite.

Le ministre met d'abord en avant un certain nombre de mesures de portée générale, visant à agir sur des sources bien identifiées de pollution. Il en va ainsi de mesures visant à aider à l'acquisition de véhicules moins polluants, de l'interdiction d'installation de nouvelles chaudières au fioul ou au charbon, et d'un plan national d'action pour le chauffage domestique au bois (qui porte davantage sur la réduction des particules fines). L'intérêt de telles mesures pour limiter l'émission de NO₂ nous paraît indiscutable, notamment en ayant à l'esprit que les valeurs limites applicables aujourd'hui sont susceptibles d'être durcies à l'avenir pour se rapprocher des valeurs limites de l'Organisation mondiale de la santé⁵ qui pour le NO₂ sont 4 fois plus basses que les exigences actuellement en vigueur.

Toutefois, l'exercice auquel vous devez vous livrer n'est pas d'évaluer la politique du gouvernement en matière de pollution de l'air, encore moins au regard de seuils plus exigeants que ceux applicables. L'exercice est beaucoup plus ciblé, il consiste à vérifier si les mesures mises en place permettent de ramener les taux de concentration au seuil légal dans le délai le plus court possible dans les zones où des dépassements perdurent. Rien dans les éléments fournis ne vous permet d'apprécier cette contribution concrète dans ces zones de ces mesures de portée générale.

Un autre dispositif plus ciblé géographiquement est également mis en avant, celui des zones à faible émission mobilité (ZFE-m), qui doivent, depuis la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, être obligatoirement mis en place dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain, avant le 31 décembre 2024. Cette disposition codifiée à

⁴ Ce second critère est fixé à 50 µg/ m³ en moyenne journalière à ne pas dépasser plus de trente-cinq fois par année civile

⁵ Nouvelles lignes directrices de l'OMS publiées en septembre 2021

l'article L2213-4-1 du CGCT prévoit en outre un calendrier contraignant de restriction de la circulation des véhicules polluants dans les zones où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière. Mais la mise en œuvre de ce dispositif apparaît particulièrement étalé dans le temps, et comme vous l'avez déjà constaté précédemment, de telles ZFE étaient déjà instaurées à Paris et Lyon, il n'y a donc rien de nouveau dans ces zones depuis 2021, au contraire, lorsqu'on note que le calendrier de mise en œuvre des restrictions à la circulation des véhicules les plus polluants a été retardé dans la ZFE-m de Paris, et lorsqu'on constate que la ZFE de Marseille également déjà nécessaire avant la modification législative de 2021 n'a pas encore été instaurée. A Toulouse, l'instauration de la ZFE n'est effective que depuis février 2022.

S'agissant des plans de protection de l'atmosphère, les éléments fournis dans le cadre de l'instruction contradictoire conduisent à estimer qu'aucune évolution concrète dans leur révision n'a abouti à Paris Lyon et Marseille.

Ainsi les mesures présentées peuvent apparaître globalement comme de nature à permettre de poursuivre l'amélioration de la situation constatée à ce jour par rapport à 2019, qui est réelle même si une légère régression est constatée en 2021 par rapport à 2020. Mais cette amélioration ne se situe pas dans des conditions justifiant que les délais de mis en œuvre soient **les plus courts possibles** dans les ZAG Aix-Marseille, Lyon, Paris et Toulouse.

3. Cette inexécution justifie que soit procédé à une nouvelle liquidation de l'astreinte, qui pourra couvrir 2 périodes de 6 mois au lieu d'une comme dans votre précédent de 2021. Une application mécanique de votre précédente liquidation conduirait à porter la somme à liquider à 20 MEUR.

Deux forces en sens contraire jouent pour modifier cette somme, puisque **vous n'êtes pas tenu** à une application mécanique du niveau d'astreinte précédemment défini.

Dans le sens d'une baisse, le constat que les choses globalement s'améliorent, le nombre de zones en dépassement tendant à diminuer. C'est le sens de la note précitée de la SRE datée du 25 avril 2022. Nous notons par exemple dans les dernières écritures du ministre une mention du bilan de la qualité de l'air 2021 de l'Atmo AURA qui indique que 1400 habitants sont exposés au dépassement de la valeur limite annuelle en NO2 dans la zone de Lyon. Le ministre ne cite pas les chiffres pour la région parisienne mais le bilan 2021 d'Air Parif a été produit par les requérants indique que 20 000 Parisiens sont concernés par les dépassement de NO2. Nous lisons par ailleurs sur le site d'AirParif que « La baisse des concentrations en NO2 a entraîné une forte diminution du nombre de personnes potentiellement exposées au dépassement de la valeur limite réglementaire pour ce polluant, qui est passé de près de 500 000 habitants en 2019 contre plusieurs dizaines de milliers en 2020 ». A titre d'éclairage,

nous relevons toutefois que les effets négatifs sur la santé sont principalement liés à une exposition dans la durée à un excès de pollution de l'air.

Mais contre ces éléments encourageants d'une baisse tendancielle, joue dans le sens d'une augmentation de l'astreinte l'écoulement du temps lui-même, c'est l'argument des demandeurs pour augmenter ce taux d'astreinte : le niveau maximal de NO2 ne devrait plus être franchi depuis 2010 si la réglementation était respectée, et vous avez enjoint au gouvernement de prendre des mesures il y a plus de 5 ans. Le fait qu'aucune solution définitive ne soit toujours pas proposée depuis tout ce temps n'est pas satisfaisant et les actions menées sur la période récente comportent les limites que nous avons mentionnées.

Pour apprécier le résultat de ces forces en sens opposés, il n'y a bien sûr pas de réponse mathématique ou physique, mais il nous paraît cohérent au vue de ces différents éléments d'en rester à un montant équivalent à celui que vous aviez retenu précédemment, au pro rata temporis, soit 20 MEUR.

Un nouveau débat s'est engagé en phase d'instruction sur les bénéficiaires de cette astreinte qui **battra un nouveau record** si vous nous suivez pour la prononcer. Le mécanisme dégagé par votre arrêt d'assemblée vise à permettre que cette somme à déboursé par l'Etat constitue une véritable contrainte pour le pousser à exécuter la décision de justice qui lui enjoint d'agir dans un sens déterminé. Nous ne reviendrons pas aujourd'hui davantage sur les raisons d'être de cette évolution, ni sur le choix des destinataires de l'astreinte, qui vous aviez déterminés dans votre décision d'août 2021 aux termes d'une instruction minutieuse. Nous ne pensons pas que le moment soit venu de revenir, à l'occasion de cette seconde liquidation sur le choix de ces destinataires.

S'agissant de la répartition de l'astreinte entre ses destinataires, il nous semble que les Amis de la Terre et les autres demandeurs pourraient voir leur part de l'astreinte encore limitée à 50 000 euros, dans le souci précisé par votre décision d'assemblée « d'éviter un enrichissement indu » des requérants.

Pour le reste de la somme, un des soucis, sans doute de second rang que nous vous avons exposé en 2021, était que « certains organismes pourraient ne pas être en mesure d'absorber utilement une somme d'argent augmentant massivement leur budget ». Ceci vous avait conduit à prévoir une liquidation au bénéfice des 4 associations de surveillance de la qualité de l'air ambiant (ASQAA) concernées compris entre 200 000 et 350 000 euros. Les éléments fournis depuis tendent à montrer que les ASQAA ont parfaitement intégré ce supplément de financement. Il nous semble donc que l'astreinte pour ces associations pourrait non pas être portée mécaniquement à 400 000 et 700 000 euros mais respectivement à 500 000 et 1 MEUR. Ceci pourrait être compensé par un ajustement de la liquidation au profit du principal bénéficiaire, l'ADEME.

PCMNC à la condamnation de l'Etat à verser la somme de 20 millions d'euros, au titre de la liquidation provisoire de l'astreinte prononcée par la décision du 10 juillet 2020, pour la période du 11 juillet 2021 au 11 juillet 2022, à répartir de la façon suivante :

- 50 000 euros à l'association Les amis de la Terre France,
 - 5,95 millions d'euros à l'ADEME,
 - 5 millions d'euros au CEREMA,
 - 4 millions d'euros à l'ANSES,
 - 2 millions d'euros à l'INERIS,
 - 500 000 euros à Atmo Occitanie et Atmo Sud chacune,
 - 1 million d'euros à Air Parif, et Atmo Auvergne Rhône-Alpes chacune
- Et au rejet du surplus.